

Maria Bezze, Devis Geron e Tiziano Vecchiato

La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo

Dall'inizio della crisi economica in Italia sono aumentate le disuguaglianze reddituali, la povertà (ha raggiunto nel 2012 i livelli massimi rilevati nelle ultime serie storiche) e la disoccupazione con ricadute particolarmente negative tra i giovani. In questo quadro, la spesa pubblica nel nostro Paese continua ad essere gestita come un «costo» e non come un «investimento» sociale.

Con la proposta del «welfare generativo» la Fondazione Zancan ha considerato la possibilità strategica di meglio valorizzare le capacità e potenzialità delle persone, superando la logica dei trasferimenti assistenziali. Un welfare generativo non si limita a raccogliere e redistribuire bensì rigenera le risorse, facendole rendere e responsabilizzando le persone, creando maggior valore per l'intera collettività.

Siamo in una fase della vita italiana nella quale la crisi economica rivela indici di depressione mai raggiunti nel corso degli ultimi vent'anni. Tra il 2011 e il 2012 sono cresciuti di circa un milione e mezzo sia i poveri in «povertà relativa» sia i poveri in «povertà assoluta». La disoccupazione è oltre 3 milioni. Colpisce tutto l'arco dell'età lavorativa, in particolare i giovani, con gravi riflessi economici, psicologici e sociali.

La povertà ha superato le caratteristiche tipiche del fenomeno transitorio e congiunturale, per assumere i connotati di un'involuzione strutturale difficilmente reversibile. Allarga progressivamente le disuguaglianze sociali, intacca i diritti fondamentali delle persone. È una sfida inedita per la politica e per tutti gli attori culturali e sociali.

Da 17 anni la Fondazione Zancan, nei rapporti annuali sulla povertà, ha cercato di richiamare l'attenzione delle forze politiche e dell'opinione pubblica su questi rischi. Oggi si sono trasformati in una vera e propria recessione di welfare. L'acquiescenza verso le denunce nasce dall'idea che la povertà è una questione normale di fisiologia sociale. È presente in ogni processo di sviluppo e anche per questo è affrontata con il ricorso a interventi marginali e assistenzialisti.

Solo recentemente, in concomitanza con l'ultima «Legge di stabilità», sono emerse proposte di affrontare il fenomeno della povertà in termini più organici. Purtroppo l'esito non si è scostato dalle decisioni tipiche di un passato da

AUTORI

- *Maria Bezze*, ricercatrice Fondazione «Emanuela Zancan» onlus, Padova.
- *Devis Geron*, ricercatore Fondazione «Emanuela Zancan» onlus, Padova.
- *Tiziano Vecchiato*, direttore Fondazione «Emanuela Zancan» onlus, Padova.



superare: modesti allargamenti degli interventi assistenziali con trasferimenti economici variamente denominati (carta acquisti, *social card*, Reis, Sia...).

I diritti dei poveri non possono essere ridotti a pacchetti di euro da trasferire con costose procedure burocratiche e improbabili attivazioni. Condannano le istituzioni a raccogliere e redistribuire, senza investire per rigenerare le risorse a disposizione. Un chiaro esempio è costituito dai notevoli ritardi nell'avvio della sperimentazione della «nuova *social card*».

Le proposte dei rapporti 2012 e 2013, qualificate come «welfare generativo», sollecitano le forze politiche, sindacali, imprenditoriali, culturali a interrogarsi su nuove modalità, capaci di sviluppare valore economico e sociale, con l'aiuto degli aiutati.

Quello che dalla società ricevono può diventare forza da risocializzare e condividere.

Il welfare generativo consente di superare la logica dei meri trasferimenti monetari per diventare strada efficace che promuove lavoro, per recuperare valori e capacità, per valorizzare la dignità di ogni persona.

La riscoperta e l'applicazione quotidiana della solidarietà e della responsabilità può favorire cambiamenti profondi, a partire dai modi stessi di intendere l'incontro tra diritti e doveri sociali.

Welfare degenerativo: tanta spesa ma pochi risultati

Aumentano le disuguaglianze

Dagli anni ottanta sono aumentate le disuguaglianze reddituali nei paesi sviluppati.

L'avvento della crisi economico-finanziaria ha inasprito queste tendenze di lungo periodo: nel triennio 2007-2010 la disuguaglianza è cresciuta più che nei dodici anni precedenti. In Italia la disuguaglianza del «reddito di mercato» (misurata con il «coefficiente di Gini») è aumentata di 1,5 punti percentuali (da 0,488 a 0,503), in linea con l'aumento medio nei paesi Ocse (da 0,459 a 0,473).

I «poveri» hanno perso più terreno dei «ricchi» nei paesi in cui si è registrato un calo generalizzato dei redditi. Anche nei paesi in cui c'è una moderata ripresa i benefici per loro sono irrilevanti.

Tra l'inizio della crisi e il 2010, in Italia il reddito disponibile del 10% delle famiglie più ricche si è ridotto dell'1% annuo (in linea con il trend internazionale), mentre quello del 10% delle famiglie più povere è diminuito del 6,2% annuo (Ocse, 2013).

RIGENERARE CAPACITÀ E RISORSE

La lotta alla povertà. Rapporto 2013

Il rapporto è diviso in tre parti. La prima «Una sfida inedita» contiene fotogrammi della povertà e a seguire i capitoli: La povertà nella crisi (*Devis Geron*), Spesa non governata (*Maria Bezze*), Welfare degenerativo o generativo? (*Tiziano Vecchiato*), La lotta alla povertà non ha cittadinanza in Italia (*Tiziano Vecchiato*), Un caso di studio: il sostegno per l'inclusione attiva (*Tiziano Vecchiato*), Prestazioni sociali con «corrispettivo» e capacità generativa (*Elena Innocenti ed Elena Vivaldi*), La spesa pubblica può essere generativa (*Devis Geron e Tiziano Vecchiato*).

La seconda parte è dedicata ai «Bambini poveri». Contiene i capitoli: La povertà infantile, Gli interventi per la prima infanzia possono ridurre la povertà, La povertà è carenza di benessere e di futuro (*Cinzia Canali e Devis Geron*), e Conoscere la povertà per contrastarla (*Cinzia Canali*).

Nell'ultima parte «Rigenerare capacità e risorse oltre la crisi» ci sono le raccomandazioni di sintesi: Praticare i doveri per alimentare i diritti (*Giuseppe Benvegnù-Pasini e Tiziano Vecchiato*).

Aumentano i poveri

Insieme con le disuguaglianze è aumentata anche la povertà. Dopo anni di sostanziale stabilità, nel 2012 gli indicatori di povertà relativa e assoluta sono sensibilmente aumentati e hanno raggiunto i livelli massimi rilevati nelle ultime serie storiche.

In particolare, nel 2012 il 6,8% delle famiglie (1 milione 725 mila famiglie) e l'8% delle persone (4 milioni 814 mila persone) si trovava in condizioni di povertà assoluta, in forte aumento rispetto al 2011 quando l'incidenza era del 5,2% tra le famiglie e del 5,7% tra le persone (Istat, 2013a). Il fenomeno ha connotati particolarmente drammatici nel Sud Italia.

Aumentano i senza speranza di lavoro

Negli ultimi anni è sensibilmente aumentata la disoccupazione: il tasso di disoccupazione complessivo nel 2012 era pari al 10,7%, con punte del 35,3% tra i 15-24enni. Oltre ai 3 milioni di disoccupati, in Italia ci sono quasi 3 milioni di persone disponibili a lavorare ma che non cercano più lavoro (Istat, 2013b). Sono circa 6 milioni di persone, escluse dalla possibilità di mettere a frutto le proprie capacità.

A fronte di così tanto «capitale umano» escluso e non valorizzato, non stiamo impiegando in modo efficace le risorse. La spesa totale delle amministrazioni pubbliche per prestazioni di protezione sociale (sanità, previdenza, assistenza) negli ultimi due lustri è aumentata complessivamente del 44 per cento (Istat, 2013c), ma con risultati non corrispondenti.

A livello locale, nel 2010 la spesa complessiva dei comuni per i servizi sociali è stata di 7.127 milioni di euro, pari a 117,83 euro pro capite, il livello più elevato dal 2006 e in aumento dello 0,66% rispetto al 2009 (benché segnando un sensibile rallentamento rispetto agli anni precedenti).

Una spesa inefficiente ed eterogeneamente distribuita

Dal 2009 la Fondazione Zancan realizza un'attività di monitoraggio e lettura della spesa dei comuni italiani destinata al contrasto della povertà e del disagio economico. La fonte da cui prende vita il monitoraggio è l'indagine censuaria Istat sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati.

La spesa dei comuni per la povertà e per il disagio economico nel 2010 ammontava a 2.289 milioni di euro, l'1,15 per cento in più del 2009 (2.263 milioni di euro). Complessivamente la spesa per la povertà e il disagio sociale tra il 2009 e il 2010 è aumentata dello 0,69%, passando da 37,59 euro a 37,85 euro. A fronte di una spesa delle regioni a statuto ordinario di quasi 36 euro pro capite, le regioni a statuto speciale spendono 48,79 euro. C'è uno stretto legame tra l'ammontare della spesa sociale e quella destinata alla povertà: all'aumentare della prima, aumenta anche la seconda.

Le regioni a statuto ordinario del Centro Nord hanno una spesa sociale complessiva pro capite due volte e mezza quelle delle regioni del Sud (136,16 contro 53,12 euro). Il divario aumenta se consideriamo la spesa per ridurre il disagio economico delle persone e delle famiglie (36,62 contro 9,74 euro) e diminuisce nel caso della spesa per la povertà dove il rapporto è di quasi uno a due (9,17 euro contro 4,31 euro).

Un handicap strutturale: gli interessi sul debito pubblico

Una peculiarità tutta italiana è la spesa per interessi sul debito, molto superiore rispetto al resto dell'Ue: nel 2011 era circa il 5% del Pil (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2013a). Se il livello della spesa per interessi si fosse attestato sul valore medio europeo (3% circa), nel 2011 l'Italia avrebbe avuto a disposizione risorse aggiuntive pari a circa il 2% del Pil (30 miliardi di euro) di spesa utile.

Nella nota di aggiornamento del docu-



mento di economia e finanza 2013 (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2013b), la spesa per interessi passivi in rapporto al Pil è stata stimata al 5,0% nel 2011, al 5,5% nel 2012 e al 5,4% nel 2013, con la previsione che rimanga sopra il 5% fino al 2017. I corrispondenti valori di spesa per interessi ammontano a 86,7 miliardi nel 2012 e 83,9 miliardi nel 2013, destinati a crescere fino a 92,5 miliardi nel 2017.

La spesa pubblica italiana si caratterizza anche per un pesante impatto della spesa pensionistica, pari al 15,9% del Pil nel 2012 (*Ibidem*). Sul totale della spesa per prestazioni di protezione sociale, la quota destinata a vecchiaia e superstiti nel 2010 era circa il 60%, cioè molto superiore al livello medio europeo (45%)¹.

Una spesa inefficace: trasferimenti monetari senza servizi

Se utilizziamo la classificazione della spesa assistenziale proposta dalla commissione Onofri i trasferimenti monetari raggiungono il 90% sul totale complessivo di circa 50 miliardi. I decisori politici sanno (o dovrebbero sapere) che in Italia i trasferimenti sociali riducono il rischio di povertà in misura molto ridotta, molto meno che in altri paesi europei, perché mancano servizi finalizzati alla lotta alla povertà e servizi di inclusione e a sostegno dello sviluppo sociale.

Nel 2011 i trasferimenti sociali (escluse le pensioni) hanno ridotto la quota di popolazione a rischio di povertà² dal 24,4% al 19,6%, circa la metà dell'impatto medio in Europa (dal 26,3% al 16,9% nell'Ue a 27). Mentre prima dei trasferimenti sociali la quota di popolazione a rischio di povertà in Italia è minore rispetto alla media europea, dopo i trasferimenti sociali la diffusione del rischio di povertà è maggiore in Italia rispetto al livello medio europeo (19,6% contro 16,9%)³.

La lotta alla povertà: da costo a investimento

Il problema va quindi ridefinito visto che abbiamo una spesa pubblica gestita in un'ottica di «costo». Non produce abbastanza effetti positivi e di «investimento» sociale. Si prenda ad esempio la spesa per istruzione. Tra il 1990 e il 2009 è diminuita, in percentuale sul totale della spesa per consumi pubblici, di 5,4 punti percentuali, dal 23,1% al 17,7% (Giarda, 2012). Nel confronto internazionale, l'Italia ha una spesa inferiore rispetto ad altri paesi sviluppati. Anche in conseguenza di inadeguati investimenti in «capitale umano», in Italia nel 2011 più di 2 milioni di giovani tra i 15 e i 29 anni (22,7% del totale) facevano parte dei cosiddetti Neet – acronimo inglese per *Not in Education, Employment or Training* (Istat, 2013d). Sono giovani che non lavorano e non sono impegnati in percorsi formativi. Rischiano di vivere da «esclusi», se la loro condizione si cronicizzerà.

Occupazione di welfare

La Commissione Europea ha sottolineato a più riprese le potenzialità occupazionali nei servizi di welfare (Commissione Europea, 2013). In Europa la quota di occupati nei cosiddetti «*white jobs*» (settore dei servizi sanitari e sociali) è aumentata dall'8,4% nel 1995 al 10,1% nel 2011. Il settore dei servizi sanitari e sociali è stato uno dei pochissimi a registrare una creazione netta di posti di lavoro tra il 2008 e il 2011, quando complessivamente l'occupazione in Europa si è drasticamente ridotta. In Italia le «imprese sociali» (soprattutto cooperative sociali) presenti nei registri delle camere di commercio impiegano 435mila lavoratori e, nonostante la contrazione occupazionale di oltre di 5mila lavoratori stimata nel 2013, tra il 2008 e il 2012 i dipendenti sono aumentati di quasi il 6% all'anno (Unioncamere, 2013).

Investire nell'infanzia è coltivare la vita

Nel 2011 erano più di 720 mila i bambini e i ragazzi in condizioni di povertà assoluta, in crescita di circa 70 mila unità rispetto all'anno precedente (Save the Children, 2012). Si tratta di un fenomeno diffuso soprattutto nelle regioni del Sud, dove nel 2011 erano più di 400 mila i bambini e i ragazzi in questa condizione. La fascia d'età più colpita è quella da 4 a 6 anni: in questa età i bambini poveri nel 2011 rappresentavano il 7,8% del totale.

Il sensibile incremento dell'incidenza della povertà in Italia nel 2012, dopo anni di relativa stabilità, ha riguardato in misura particolare i bambini e i ragazzi. Nel 2012 su poco più di 4,8 milioni di persone in condizione di povertà assoluta quasi 1,1 milioni erano costituiti da minori, a fronte di 723 mila minori su 3,4 milioni di poveri assoluti complessivi nel 2011 (Istat, 2013a). Mentre il numero di persone in povertà assoluta è aumentato del 41% rispetto al 2011, il numero di minori assolutamente poveri è aumentato del 46%.

In generale, si notano ampie differenze tra aree e regioni del Paese: nel 2011 in Sicilia il 42% dei minori era in condizioni di povertà relativa, in Campania, Puglia, Calabria era relativamente povero circa 1 minore su 3, in Lombardia e Trentino Alto Adige 1 su 13 e in Veneto 1 su 18 (Save the Children, 2012).

Povertà e famiglie con bambini

Diversi dati evidenziano la vulnerabilità socio-economica di bambini e famiglie con minori. In presenza di figli tende ad aumentare la diffusione della povertà: nel 2012 il 18,3% delle famiglie con almeno un figlio minore era relativamente povero (a fronte del 12,7% tra tutte le famiglie), in aumento rispetto al 15,6% del 2011. Inoltre, la diffusione della povertà relativa tende ad aumentare con il numero di figli minori presenti in famiglia: l'incidenza era pari al

15,7% tra le famiglie con 1 figlio minore, al 20,1% tra le famiglie con 2 figli minori, al 28,5% tra le famiglie con 3 o più figli minori. Il quadro è particolarmente negativo nel Mezzogiorno: nel 2012 un terzo delle famiglie meridionali con almeno 1 figlio minore era in condizione di povertà relativa, la percentuale saliva al 40,2% tra le famiglie con 3 o più figli minori. Analoghi *trend* valgono per la povertà assoluta (Istat, 2013a).

La crisi ha colpito in misura significativa le famiglie con bambini e tra il 2007 e il 2010 la povertà tra bambini e giovani è aumentata in numerosi paesi Ocse. Al contrario, nello stesso periodo, la popolazione anziana è rimasta relativamente protetta dagli effetti della crisi, grazie alla stabilità dei trasferimenti pensionistici. In particolare, nel corso del periodo iniziale della crisi (fino al 2010) i tassi di povertà relativa nei paesi Ocse sono mediamente aumentati tra i minori (di 0,6 punti percentuali) e mediamente diminuiti tra gli anziani (di 2,7 punti percentuali), a fronte di una generale stabilità sul complesso della popolazione. In Italia questi *trend* si sono manifestati in misura più accentuata: l'incidenza della povertà relativa è significativamente aumentata tra i minori (+2,2 punti percentuali) e diminuita tra gli anziani (-3,5 punti percentuali), a fronte di un aumento complessivo di un punto percentuale sul totale della popolazione (Ocse, 2013).

In Italia il rischio di povertà o esclusione sociale per i bambini fino a 6 anni (31,9% nel 2012, contro il 28,9% nel 2011) è sensibilmente più elevato rispetto alla media Ue (26% nel 2012, a fronte del 25,1% nel 2011). Si tratta di una percentuale superiore al rischio sulla popolazione italiana complessiva (29,9% nel 2012, contro il 28,2% nel 2011).

Inadeguato investimento sul benessere dell'infanzia

La particolare vulnerabilità di bambini e famiglie con minori è anche la conseguenza di un inadeguato investimento della collet-



tività sul benessere dell'infanzia. L'impatto dei trasferimenti sociali in termini di riduzione del rischio di povertà tra i minori italiani è di gran lunga inferiore rispetto a quello medio europeo: -6,7 contro -14,2 punti percentuali. Se i trasferimenti hanno un'efficacia limitata, la fornitura di servizi per l'infanzia può invece costituire uno strumento di riduzione della povertà e disuguaglianza. In Italia i servizi sono tuttavia rivolti a un numero troppo limitato di bambini, soprattutto per la fascia 0-3 anni.

Nell'anno scolastico 2010/2011, l'indicatore di presa in carico, ossia il rapporto tra bambini che frequentano i servizi socio-educativi per la prima infanzia e residenti di età 0-2 anni, era pari al 14% a livello medio nazionale. Nell'anno scolastico 2011/2012 il valore è diminuito al 13,5%. Nel 2010/2011 l'indicatore di presa in carico variava di oltre 10 volte passando dal 2,4% e 2,7% di Calabria e Campania, al 27,6% e 29,4% dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna. Nelle regioni meridionali risiedeva il 34,5% della popolazione di bambini fra zero e due anni, ma era accolto appena il 13% degli utenti (Istat, 2012; Istat, 2013e).

Nell'anno scolastico 2011/2012 gli utenti di asili nido (comunali o finanziati dai comuni) sono passati a 201.565 dai 201.640 del 2010/2011: è la prima riduzione nel numero assoluto di utenti registrata dal 2004. Nel 2011/2012 è tuttavia aumentata la percentuale di Comuni che offre il servizio di asilo nido (48,1% rispetto al 47,4% nel 2010/2011). È aumentato anche l'indice di copertura territoriale del servizio (quota di bambini 0-2 anni che vivono in un Comune che offre il servizio), al 77,7% dal 76,8% nel 2010/2011. L'indicatore di presa in carico (utenti degli asili nido su residenti di età 0-2 anni) è rimasto costante all'11,8%. Permangono forti disparità territoriali: l'indicatore di presa in carico varia dal 3,5% nel Sud Italia al 17,1% nel Nord-Est, e la percentuale dei Comuni coperti dal servizio varia dal 24,3% nel Sud Italia all'82,6% nel Nord-Est (Istat, 2013e).

La ridotta diffusione dei servizi per la

prima infanzia si collega anche a lacune nella spesa pubblica a favore dell'infanzia. La quota di spesa per la protezione sociale destinata a bambini e famiglie in Italia è inferiore rispetto alla media europea. Nel 2010 era mediamente l'8% sia nella Ue a 15 sia nella Ue a 27, mentre in Italia era pari al 4,6%. La spesa per trasferimenti e servizi a bambini e famiglie in Italia era l'1,3% del Pil (0,7% trasferimenti e 0,6% servizi), contro il 2,3% del Pil (1,5% trasferimenti e 0,8% servizi) in Europa.

Nel confronto internazionale, la spesa pubblica media per bambino 3-5 anni mostra una variabilità relativamente contenuta tra paesi Ocse: nel 2009 era pari mediamente a 3.600 dollari (a parità di potere d'acquisto) e in Italia si registravano valori sopra la media internazionale (4.600 dollari). Una variabilità più accentuata tra paesi si evidenziava invece nella spesa di cura formale (*childcare*) media per bambino sotto i 3 anni: in tutti i paesi nordici era superiore a 5.700 dollari, contro i quasi 1.600 in Italia.

Negli ultimi anni, in Italia, è aumentata la spesa complessiva impegnata per asili nido comunali (o sovvenzionati dai comuni) – complessivamente del 22,1% tra il 2007/2008 e il 2011/2012. La spesa media per utente è aumentata tra il 2007/2008 e il 2008/2009, è diminuita nel biennio successivo ed è nuovamente aumentata nel 2011/2012, anche per effetto della diminuzione degli utenti (per la prima volta dal 2004). La percentuale di compartecipazione delle famiglie è diminuita tra il 2007/2008 e il 2008/2009, ed è costantemente aumentata nel triennio successivo: tra il 2008 e il 2012, a fronte di una spesa media per utente tendenzialmente in diminuzione, le famiglie sono state chiamate a compartecipare al costo dei servizi in misura crescente (Istat, 2013e).

La spesa comunale per utente per asili nido varia significativamente tra le diverse regioni. Nell'anno 2011/2012, a fronte di un valore medio nazionale pari a 7.612 euro, la spesa per utente più elevata si registrava in Valle d'Aosta (13.066 euro) e

Lazio (12.032 euro), la spesa più bassa in Calabria (3.278 euro) e Molise (3.521 euro) (*Ibidem*).

La spesa dei Comuni per servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia nell'anno 2011/2012 in Italia ammontava in media a 2.146 euro per utente. La spesa per utente più elevata si registrava nella P.A. di Bolzano (6.186 euro) e in Valle d'Aosta (4.056 euro), la spesa più bassa in Puglia (479 euro) e Piemonte (679 euro) (Istat, 2013e).

Sono sperequazioni forti che allargano le distanze tra chi può sperare di essere aiutato e chi rimane fuori della portata dei diritti fondamentali. È welfare che discrimina e non contribuisce a ridurre le disuguaglianze, già a partire dai primi anni di vita.

Verso nuovi scenari di welfare

Condizioni culturali e strategiche

Il dibattito sul futuro del nostro sistema di welfare mette a disposizione un risultato positivo: è possibile parlarne, prefigurare scenari alternativi, capire come valorizzare potenziali di investimento sociale poco considerati.

L'alternativa è accettare una recessione inevitabile: di welfare ma anche di umanità e di coesione sociale. Non è di questo che abbiamo bisogno. Le soluzioni tradizionali lo dimostrano, visto che sono concentrate su due funzioni: raccogliere e redistribuire. In questo modo sono penalizzate soprattutto le nuove generazioni, cioè la speranza di vita umana e sociale.

Con la proposta di «welfare generativo» la Fondazione Zancan ha prima di tutto considerato la possibilità strategica di lottare in modo diverso contro la povertà, dando meno assistenza e rimettendo in discussione i «diritti senza bisogni» e i «diritti senza doveri», cercando soluzioni per valorizzare le capacità e potenzialità delle persone, dando continuità al messaggio lanciato nel rapporto 2012 «Vincere la povertà con un welfare generativo».

«Raccogliere e redistribuire», le idee guida che hanno ispirato le politiche pubbliche di inclusione sociale (da Bismarck a Beveridge e quelle successive) sono state innovative, ma nei contesti storici e sociali in cui sono nate e sono state implementate.

Sono però inadeguate in una realtà complessa come quella attuale, dove raccogliere e redistribuire significa sempre di più finanziare diritti senza doveri e amministrare il loro difficile incontro in un sistema sempre meno governabile.

Diritti individuali che non diventano sociali

Un modello di solidarietà così configurato consuma più risorse di quelle che ha a disposizione, perché gestisce diritti individuali che non diventano «diritti sociali», con sempre meno doveri e costi di gestione incrementali. Come contrastare questa deriva? Un modo per farlo è passare da soluzioni di welfare redistributivo a soluzioni di welfare generativo.

Se la prima risorsa da valorizzare è la capacità degli aiutati, non riconoscerla, non attivarla, non promuoverla significa pensare di poter aiutare le persone senza di loro. È un compito tecnicamente ed eticamente impossibile.

L'eccessiva istituzionalizzazione delle risposte di welfare è il secondo grande ostacolo. Ha portato a pratiche diffuse di prestazionismo assistenziale, distribuendo soldi senza corrispettivo sociale. Il welfare è per sua natura sociale. Anche per questo non va ridotto a «misura individuale». Lo sviluppo dei diritti sociali, a corrispettivo e dividendo sociale, può aiutarci a riscoprirlo, evitando di consumare risorse in modo irresponsabile, con soli criteri amministrativi, senza verifiche di rendimento. Avviene ogni volta che non si considera il concorso al risultato. Comporta la verifica, preventiva e successiva, di rendimento e di efficacia dell'aiuto, ragionando per esiti e non soltanto per prestazioni. Significa chiedere a chi può la restituzione degli aiuti economici



ricevuti, in forme da definire, dirette, come con il microcredito, o indirette basate sul lavoro volontario, per destinarle a utilità sociale.

Il punto di sfida

Il punto di sfida è l'impatto sostanziale delle scelte, per trasformare le risorse in lavoro di aiuto, potendo chiedere agli aiutati di contribuire a superare le prassi assistenziali, imparando a misurare il corrispettivo sociale generato e non accettando soluzioni che li trasformino in assistiti.

Nel nuovo lessico del welfare generativo vanno messe a sistema le potenzialità di soluzioni che da assistenziali diventano generative di capacità e risorse. Ci parla della possibilità di passare da un welfare a dominanza istituzionale, che raccoglie (r_1) e redistribuisce (r_2) nella forma $[Wr=f(r_1, r_2)]$, a soluzioni a dominanza sociale, valorizzando le persone, con risultati multifattoriali $[Wg=f(r_1, r_2, r_3, r_4, r_5)]$: rigenerando le risorse (r_3), facendole rendere (r_4), responsabilizzando le persone (r_5). Su questa base nuovi incontri tra doveri e diritti possono diventare possibili.

Una visione nuova consentirebbe di mobilitare tutte le risorse, anche quelle non pubbliche, anch'esse gestibili a rendimento sociale, a condizioni da meglio approfondire. I soggetti interessati a questa prospettiva non sono pochi. Si concentrano soprattutto nell'area del non profit, delle fondazioni di origine bancaria, delle fondazioni di erogazione.

Ma interessano anche le imprese, per migliorare il rendimento del lavoro e per incrementare il sistema di fiducia necessario per generare valore sociale ed economico. Varie comunità locali negli ultimi 10-15 anni hanno sperimentato soluzioni di investimento sociale, attivando fondazioni di comunità, fondazioni di partecipazione e altri strumenti capaci di incrementare i potenziali di welfare a disposizione delle persone e delle famiglie.

Sono esempi che ci indicano la strada e

che soprattutto ci dicono che è possibile cambiare prospettiva.

Note

- 1 Eurostat, *Population and social conditions*.
- 2 La soglia di povertà Eurostat è rappresentata dal 60% del reddito equivalente mediano.
- 3 Eurostat, *Income and living conditions*.

SUMMARY

Since the beginning of the economic crisis, Italy has experienced an increase in income inequality, poverty (which hit record levels in 2012) and unemployment with particularly negative impacts among the young. In the face of this background, public expenditure in Italy is managed as a «cost» rather than a social «investment». With its «generative welfare» proposal, Fondazione Zancan has envisaged the strategic goal of making the most of people's potential and capabilities, overcoming the mere logic of cash transfers. A generative welfare approach can collect and redistribute resources, but will also be able to regenerate them, reap social returns and make people responsible, thus creating greater value for the entire society.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Commissione Europea (2013), *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*, Brussels, European Commission.
- Fondazione Emanuela Zancan (2012), *Vincere la povertà con un welfare generativo. La lotta alla povertà. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Emanuela Zancan (2013), *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna.
- Giarda P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, www.camera.it.
- Istat (2012), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, www.istat.it.
- Istat (2013a), *La povertà in Italia. Anno 2012*, www.istat.it.
- Istat (2013b), *Disoccupati, inattivi, sottoccupati. Indicatori complementari al tasso di disoccupazione. Anno 2012*, www.istat.it.
- Istat (2013c), *Conti della protezione sociale*, www.istat.it.
- Istat (2013d), *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, www.istat.it.
- Istat (2013e), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, www.istat.it.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2013a), *La spesa pubblica in Europa: anni 2000-2011*, Roma, Ragioneria Regionale dello Stato.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2013b), *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2013*, Ragioneria Regionale dello Stato, Roma.
- Ocse, *Social expenditure database*, Education database.
- Ocse (2013), *Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty*, Oecd Publishing, www.oecd.org.
- Papa Giovanni Paolo II (1987), *Lettera Enciclica Sollicitudo Rei Socialis*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- Save the Children (2012), *L'Atlante dell'Infanzia (a rischio). Mappe per (ri)connettersi al futuro*, Save the Children Italia, Roma.
- Unioncamere (2013), *Imprese sociali: 5.400 dipendenti in meno nel 2013. Gagliardi (Unioncamere), «Porle al centro delle politiche di sviluppo locale»*, Comunicato stampa, 11 ottobre 2013, Roma.